

บันทึก

เรื่อง ปัญหาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
(ข้อ ๓๑)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐(กทม.)/๗๐๒๔ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการตีความข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ข้อ ๓๑ ซึ่งบัญญัติว่า

“ข้อ ๓๑ ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นที่ทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร” ปัญหาที่ว่า ข้อบัญญัติดังกล่าว บังคับว่าทั้งส่วนกว้างและส่วนยาวของห้องจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร หรือบังคับเฉพาะ ส่วนกว้างหรือส่วนยาวแต่เพียงส่วนเดียวว่าจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรซึ่งกรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวอาจตีความได้เป็น ๒ นัย คือ

๑. โดยปกติเมื่อกฎหมายใช้คำว่า “หรือ” ก็น่าจะหมายความว่าบังคับให้ ส่วนกว้างหรือส่วนยาวแต่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร เท่านั้น

๒. แต่เมื่อพิจารณาข้อความทั้งหมดแล้ว ข้อบัญญัติดังกล่าวน่าจะมีความเจตนาที่จะ บังคับให้ทั้งส่วนกว้างและส่วนยาวจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร โดยมีเหตุผลว่าหากกฎหมาย เจตนาจะบังคับเฉพาะส่วนกว้างหรือส่วนยาวแต่เพียงอย่างเดียวว่าจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร ก็ ไม่จำเป็นต้องบัญญัติข้อความที่ว่า “ให้มีส่วนกว้างหรือส่วนยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร” เนื่องจาก ข้อความตอนท้ายที่บังคับว่าจะต้องมีพื้นที่ทั้งหมดไม่ต่ำกว่าเก้าตารางเมตร ก็สามารถบังคับได้อยู่ ในตัวแล้ว เพราะการที่จะมีพื้นที่ไม่ต่ำกว่าเก้าตารางเมตรได้ ส่วนกว้างหรือส่วนยาวส่วนใดส่วน หนึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรอยู่แล้ว

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นสมควรหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากเป็นปัญหาการตีความข้อกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและ กรุงเทพมหานคร)แล้ว มีความเห็นว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้าง อาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง หรืออนุบัญญัติให้เทศบาลออกเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และโดยเฉพาะเพื่อ

ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยอนุมติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมาตรา ๖๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๓๑^๓ ได้กำหนดว่า ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า ให้มี “ส่วนกว้างหรือยาว” ไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรนั้น โดยที่คำว่า “หรือ” นี้พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๓ ให้ความหมายว่า “เป็นคำบอกความให้กำหนดเอา เช่น ดำหรือแดง เป็นต้น” และถ้าพิจารณาคำในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร ฯ ข้อ ๓๑ นี้แล้ว หากต้องการให้ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารต้องมีทั้งส่วนกว้างและยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรแล้ว ก็ควรจะเขียนว่า “ให้มีส่วนกว้างไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร” เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่า ส่วนยาวนั้นต้องยาวกว่าส่วนกว้างเสมอ การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวมีคำว่า “หรือยาว” ไว้ด้วยย่อมแสดงให้เห็นเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่งดังนั้น คำว่า “หรือ” ในข้อ ๓๑ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร ฯ จึงหมายความว่า ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารนั้นต้องมีส่วนกว้างหรือส่วนยาวอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร แต่ทั้งนี้เมื่อรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดแล้วต้องไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร เมื่อถ้อยคำในข้อ ๓๑ แห่งข้อบัญญัตินี้ใช้ถ้อยคำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่า ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารต้องมีส่วนกว้างหรือยาวอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร แต่เมื่อรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดแล้วต้องไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตรแล้ว หากกรุงเทพมหานครต้องการจะบังคับให้ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารต้องมีส่วนกว้างและส่วนยาวด้านละไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรแล้ว ก็สมควรที่จะดำเนินการแก้ไขข้อบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนตรงตามความประสงค์ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ไปยังกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๓๐๑ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๖ โดยเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ในหนังสือดังกล่าวด้วยว่า การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) นั้น จะมีผลทำให้ข้อความในข้อ ๓๑ แห่งข้อบัญญัติ

(๒) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวแก่ลักษณะอาคารชนิดต่าง ๆ และส่วนต่างของอาคารนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัยการอนามัย และสถาปัตยกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๖๗ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ข้อ ๓๑ ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร

กรุงเทพมหานคร ฯ ที่ว่า “ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัย ฯ ให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร....” กลายเป็นถ้อยคำที่ “ไร้ผล” โดยสิ้นเชิง เพราะห้องที่มีเนื้อที่พื้นที่ทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า เก้าตารางเมตรนั้น ย่อมต้องมีส่วนกว้างหรือส่วนยาว (คือส่วนใดส่วนหนึ่งของห้อง) มากกว่า ๒.๕๐ เมตรแล้วอย่างแน่นอน (โดยไม่จำเป็นต้องระบุกำหนดส่วนกว้างหรือส่วนยาวไว้อีก) ซึ่งผู้ตรากฎหมายย่อมไม่มีเจตนาเช่นนั้น เพราะหากผู้ตรากฎหมายต้องการแต่เพียงเนื้อที่พื้นที่ของห้อง (ไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร) แต่เพียงอย่างเดียว ผู้ตรากฎหมายก็คงจะไม่ต้องบัญญัติข้อความเกี่ยวกับส่วนกว้างหรือส่วนยาวนี้ไว้

สำหรับคำว่า “หรือ” นั้น อาจตีความได้ ๒ นัย กล่าวคือ ตามนัยแรกอาจตีความตามนัยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นคือเห็นว่าถ้าห้องนั้นมีด้านใดด้านหนึ่งที่มีความยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร (ส่วนอีกด้านหนึ่งจะมีความยาวเพียง ๑/๒ เมตรก็ได้) ก็ถือว่า เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฯ แล้ว การตีความเช่นนี้ เป็นการเข้าใจความหมายของคำว่า “หรือ” ตามพจนานุกรม ฯ หรือตามความหมายที่ใช้กันทั่วไป

อีกนัยหนึ่ง อาจเข้าใจว่า ห้องที่ใช้พักอาศัยนั้น ส่วนกว้างต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร หรือส่วนยาวก็ต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร ดังนั้น ถ้าส่วนกว้างหรือส่วนยาวต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร ก็จะขัดกับเงื่อนไขของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฯ การใช้ความหมายของคำว่า “หรือ” ในลักษณะดังกล่าวนี้มักจะใช้ในการเขียนกฎหมายในเชิงห้ามการกระทำหรือในเชิงปฏิเสธ เช่น “ห้ามการตัดหรือทำลายไม้” ซึ่งย่อมหมายถึงการห้ามทั้งตัดหรือทำลายไม้มารวมทั้งห้ามการกระทำที่เป็นทั้งตัดและทำลายไปพร้อม ๆ กัน แต่โดยปกติมักจะไม่ใช่ในการเขียนกฎหมายในเชิงบังคับให้กระทำการดังเช่นในข้อบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าจะเปิดโอกาสให้ตีความได้ ๒ นัยดังเช่นที่เป็นปัญหาในกรณีนี้

เลขาธิการ ฯ เห็นว่า ในการตีความข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฯ ในกรณีนี้ผู้ตีความอาจ “เลือก” ตีความได้ทั้งสองนัย แต่โดยที่การเลือกตีความตามนัยแรกจะทำให้ข้อความที่กำหนดเกี่ยวกับการจำกัดความยาวขั้นต่ำของด้านของห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยไร้ผลโดยสิ้นเชิง จึงเป็นการตีความที่ขัดกับ “หลักการตีความกฎหมาย” ฉะนั้น จึงน่าจะตีความตามนัยที่ ๒ ซึ่งจะมีผลทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ นอกจากนั้น โดยที่ข้อบัญญัติมีผลในทางบังคับเพื่อเป็น “หลักเกณฑ์” ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นประการสำคัญ ดังนั้น เลขาธิการ ฯ จึงมีความเห็นว่า ทางราชการน่าจะเลือกตีความตามนัยที่ ๒ สำหรับเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และสมควรดำเนินการแจ้งข้อขัดข้องดังกล่าวให้แก่กรุงเทพมหานครดำเนินการแก้ไขถ้อยคำในข้อบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนต่อไป สำหรับการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) นี้ หากทางกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร ก็อาจขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อทราบแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายอีกได้

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๑๐๐/๑๔๒๓๐ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณา

แล้วเห็นสมควรขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อทราบแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้ขอให้มีการทบทวนปัญหาในเรื่องนี้ โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๒)^๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและกรุงเทพมหานคร) แล้ว มีความเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) กล่าวคือ ความในข้อ ๓๑ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ที่ว่า “ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นที่ทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร” นั้น หมายความว่า ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารนั้นต้องมีส่วนกว้างหรือส่วนยาวอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร ไม่ใช่ทั้งส่วนกว้างและส่วนยาวทั้งสองส่วน แต่เมื่อรวมเนื้อที่พื้นที่ทั้งหมดแล้วต้องไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร เพราะถ้าจะให้มีความหมายว่า ทั้งส่วนกว้างและส่วนยาวต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร แล้วต้องใช้คำว่า “และ” แทนคำว่า “หรือ” คือให้มีส่วนกว้างและส่วนยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร

นอกจากนี้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายยังมีความเห็นว่า การตีความเช่นนี้ไม่ทำให้ข้อความที่กำหนดไว้ไร้ผลและขัดต่อหลักการตีความกฎหมายแต่อย่างใด แต่กลับเป็นการตีความที่ให้ผล เพราะทำให้ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารสามารถใช้สิทธิของตนในการก่อสร้างอาคารได้ แต่ถ้าตีความตามนัยที่สองกลับเป็นการทำให้ผู้ขออนุญาตต้องเสียสิทธิไป ทั้ง ๆ ที่ข้อความในข้อบัญญัติมีความหมายชัดเจนว่า ส่วนกว้างหรือส่วนยาวอย่างใดอย่างหนึ่งต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร และกรณีตามเรื่องที่หารือมานี้เนื้อที่ที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคารมีส่วนกว้างด้านหน้า ๒.๘๐ เมตร ด้านหลัง ๒.๐๐ เมตร และมีส่วนยาวถึง ๔.๕๐ เมตร (เมื่อร่นระยะเนื้อที่ให้ถนนด้านหน้าและด้านหลังด้านละ ๒ เมตรแล้ว) ซึ่งเมื่อคำนวณเนื้อที่แล้วก็เกินกว่าเก้าตารางเมตรมาก (คือ ๑๐.๘๐ ตารางเมตร) จึงไม่ขัดต่อความมุ่งหมายที่บังคับไว้สำหรับเนื้อที่ของห้องที่จะใช้เป็นที่พักอาศัยแต่อย่างใด และการตีความเช่นนี้ก็เป็นการตีความที่ไม่ขัดต่อหลักการตีความกฎหมาย เพราะหลักการตีความกฎหมายนั้นต้องตีความตามตัวอักษรก่อนเป็นอันดับแรก หาก

^๔ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

๑ล๑

๑ล๑

การตีความตามตัวอักษรไม่ได้ความชัดเจนจึงจะตีความตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ แต่สำหรับกรณีนี้ข้อความตามตัวอักษรชัดเจนอยู่แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔)

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พุดศุภนิมิต ๒๕๖๓